



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.7.2004  
COM(2004) 505 definitivo

Volume I

**Relazione della Commissione**

# **Il finanziamento dell'Unione europea**

**Relazione della Commissione**

**sul funzionamento del sistema di risorse proprie**

## INTRODUZIONE

L'articolo 9 dell'attuale decisione sulle risorse proprie<sup>1</sup> stabilisce che

"anteriormente al 1° gennaio 2006 la Commissione avvierà un riesame generale del sistema delle risorse proprie, accompagnato, se necessario, da adeguate proposte, alla luce di tutti i fattori pertinenti, compresi gli effetti dell'allargamento sul finanziamento del bilancio, l'opportunità di modificare la struttura delle risorse proprie creando nuove risorse proprie autonome, nonché la correzione degli squilibri di bilancio accordata al Regno Unito e la concessione, all'Austria, alla Germania, ai Paesi Bassi e alla Svezia, della riduzione di cui all'articolo 5, paragrafo 1".

In risposta alla richiesta del Parlamento europeo e d'accordo con il Consiglio, la Commissione si è impegnata a presentare il suddetto riesame riguardo al funzionamento del sistema di finanziamento entro la fine del 2004.

Il 10 febbraio 2004 la Commissione ha adottato la sua comunicazione<sup>2</sup> sulle prospettive finanziarie 2007-2013. Nella comunicazione si individuavano essenzialmente due elementi del sistema attuale delle risorse proprie che richiedono maggiore attenzione: in primo luogo, l'insufficiente trasparenza del sistema per i cittadini UE abbinata a una limitata autonomia finanziaria dei tesori nazionali; in secondo luogo, l'esigenza di riformare il meccanismo esistente per la correzione degli squilibri negativi di bilancio.

In linea con tali orientamenti, la presente relazione fornisce una panoramica del sistema attuale e dei suoi principali inconvenienti, propone un meccanismo di correzione generalizzata come adeguamento a breve termine per far fronte alla questione principale sul tappeto e definisce, per il lungo termine, una struttura delle risorse proprie che sia efficace, trasparente e democratica.

Una valutazione più dettagliata di tali aspetti figura nel documento di lavoro della Commissione allegato alla presente relazione.

### 1. IL SISTEMA ATTUALE DELLE RISORSE PROPRIE

Il sistema attuale delle risorse proprie è il risultato delle successive modifiche al sistema originale introdotto nel 1970. Esso comprende le seguenti tre categorie:

- (1) Risorse proprie tradizionali (RPT). Si tratta principalmente dei dazi doganali riscossi dagli Stati membri per conto dell'UE.
- (2) La risorsa basata sull'imposta sul valore aggiunto (IVA). La risorsa IVA viene prelevata sulle basi IVA statistiche 'teoriche' *armonizzate* degli Stati membri, che sono calcolate sulla base delle entrate IVA nazionali.

Inoltre la base IVA teorica è 'livellata', se del caso, al 50% del reddito nazionale lordo (RNL) di ciascuno Stato membro per ridurre l'effetto del

---

<sup>1</sup> Decisione del Consiglio (2000/597/CE, Euratom) relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee, GU L 253 del 7.10.2000, pag. 42.

<sup>2</sup> COM(2004) 101 def. del 10 febbraio 2004.

carattere leggermente 'regressivo' dell'IVA. In pratica, ciò trasforma la risorsa propria basata sull'IVA in una risorsa basata sull'RNL per i paesi interessati alla regola del livellamento.

L'aliquota IVA non può superare lo 0,5% della base.

- (3) La risorsa basata sull'RNL. Si tratta della risorsa residuale utilizzata per equilibrare il bilancio. Viene prelevata ad un'aliquota uniforme proporzionalmente all'RNL di ciascuno Stato membro. Non sono previsti limiti particolari a questa aliquota, a parte il massimale risorse proprie che limita l'importo totale di tutte le risorse proprie a un massimo dell'1,24% dell'RNL dell'UE.

Infine, il sistema delle risorse proprie comprende anche un meccanismo specifico per la correzione degli squilibri di bilancio del Regno Unito (cfr. sezione 3), il quale in varie occasioni ha subito modifiche che lo hanno reso sempre più complesso e meno trasparente.

Le modifiche più recenti al sistema delle risorse proprie sono state decise dal Consiglio europeo di Berlino nel 1999. Esse hanno ulteriormente accentuato il calo delle risorse proprie tradizionali e basate sull'IVA e il corrispondente aumento della quota relativa dei contributi basati sul PNL<sup>3</sup>/RNL.

*Tabella 1 - La composizione delle risorse proprie UE  
(come % delle risorse proprie totali; contabilità di cassa)*

<b>RISORSE PROPRIE 1996-2005</b>										
	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002<sup>1</sup></b>	<b>2003</b>	<b>2004<sup>2</sup></b>	<b>2005<sup>3</sup></b>
RPT	19,1%	18,8%	17,2%	16,8%	17,4%	18,1%	11,9%	13,0%	12,0%	11,4%
IVA	51,3%	45,5%	40,3%	37,8%	39,9%	38,7%	28,8%	25,4%	14,6%	14,1%
PNL/RNL	29,6%	35,7%	42,5%	45,4%	42,7%	43,2%	59,3%	61,6%	73,4%	74,5%
<b>Totale risorse proprie (miliardi di euro)</b>	<b>71,1</b>	<b>75,3</b>	<b>82,2</b>	<b>82,5</b>	<b>88,0</b>	<b>80,7</b>	<b>77,7</b>	<b>83,6</b>	<b>93,3</b>	<b>108,5</b>

<sup>1</sup> A partire dal 2002 la % delle RPT trattenute dagli Stati membri a titolo di compensazione delle spese di riscossione da essi sostenute è stata portata dal 10% al 25%. La differenza era pari a circa 2,2 miliardi di euro sia nel 2002 che nel 2003.

<sup>2</sup> Progetto preliminare di bilancio rettificativo 8/2004 (UE-25).

<sup>3</sup> Progetto preliminare di bilancio 2005.

## **2. VALUTAZIONE DEL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA ATTUALE DELLE RISORSE PROPRIE**

### **2.1. Criteri di valutazione**

Il sistema delle risorse proprie e le singole risorse proprie possono essere valutate sulla base di criteri specifici. È praticamente impossibile che le singole risorse

<sup>3</sup> Prima del 2002, la risorsa PNL (prodotto nazionale).

proprie rispettino tutti i criteri di valutazione possibili, mentre un sistema basato su una combinazione di risorse di natura diversa può ragionevolmente soddisfare i principali criteri pertinenti.

Ai fini della presente relazione sono considerati pertinenti i sette criteri seguenti :

- *Visibilità e semplicità;*
- *Autonomia finanziaria;*
- *Contributo a una migliore assegnazione delle risorse economiche;*
- *Sufficienza;*
- *Buon rapporto costo/efficacia in termini amministrativi;*
- *Stabilità delle entrate;*
- *Equità dei contributi lordi.*

## **2.2. Valutazione**

Il sistema attuale ha dato buoni risultati per quanto concerne il criterio della sufficienza e della stabilità, mentre si è rivelato chiaramente inadeguato per quanto concerne quelli della visibilità e semplicità e non fornisce un contributo rilevante a una migliore assegnazione delle risorse economiche nell'UE. Con il tempo il sistema di finanziamento è diventato sempre più complesso, tanto che anche per il cittadino interessato è difficile comprenderne il funzionamento. In secondo luogo, l'autonomia finanziaria è sempre più limitata. Anche se il finanziamento del bilancio è garantito da norme vincolanti per tutti gli Stati membri, non esiste praticamente alcun nesso diretto con i cittadini e i soggetti passivi. Al contrario, il finanziamento del bilancio è garantito da trasferimenti dai tesori nazionali. Per quanto concerne gli altri criteri, sono venuti alla luce vari inconvenienti del sistema di finanziamento attuale, come emerge più in dettaglio dal documento di lavoro della Commissione allegato alla presente relazione.

## **3. I SALDI DI BILANCIO NEGATIVI ECCESSIVI**

### **3.1. La questione degli squilibri di bilancio**

L'Unione europea è una comunità solidale dove alcune parti del bilancio hanno un esplicito obiettivo di solidarietà, mentre altre finanziano la realizzazione di obiettivi specifici nel quadro di programmi convenuti a livello dell'Unione. Esistono dunque benefici netti e contributi netti al bilancio UE anche se è l'Unione nel suo complesso a beneficiare dei vantaggi di tale politica.

I saldi di bilancio netti, che corrispondono alla differenza fra i contributi al bilancio UE e le entrate ottenute, non danno pienamente conto dei vantaggi derivanti dall'appartenenza all'Unione.

L'entità di taluni di questi squilibri, tuttavia, è stata oggetto di dibattiti politici. Nel 1984 il Consiglio europeo di Fontainebleau ha introdotto il meccanismo di

correzione in vigore in relazione al contributo netto di uno Stato membro, il Regno Unito. Tale meccanismo rimborsa al Regno Unito due terzi dei suoi contributi netti in base al concetto delle spese ripartite. L'introduzione del meccanismo si basava sul principio generale secondo cui

*'... ogni Stato membro con un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa potrà beneficiare di una correzione a tempo debito.'*

Per quanto la correzione sia stata decisa solo per il Regno Unito, a Fontainebleau è stato però riconosciuto il principio di una correzione generalizzata ('ogni Stato membro'), che deve essere basata sull'entità dello squilibrio di bilancio ('eccessivo') e la prosperità di uno Stato membro rispetto all'UE nel suo complesso ('prosperità relativa').

Negli ultimi 20 anni, le evoluzioni economiche, l'allargamento e le modifiche alla struttura del bilancio UE hanno considerevolmente modificato il contesto in cui si applica l'attuale meccanismo di correzione britannica.

La tabella qui di seguito illustra l'evoluzione del reddito nazionale lordo (RNL) pro capite, espresso in standard di potere d'acquisto (SPA<sup>4</sup>), fra gli anni 1984 e 2003 per tutti gli Stati membri che erano contribuenti netti del bilancio UE nell'esercizio 2002<sup>5</sup>.

<b>RNL pro capite dei contribuenti netti (in SPA)</b> (media UE-15 = 100)		
	<b>2003</b>	<b>1984</b>
Regno Unito	111,2	90,6
Danimarca	111,1	104,0
Austria	109,8	--
Paesi Bassi	106,6	95,0
Svezia	104,6	--
Francia	104,2	104,0
Germania	98,6	109,6
Italia	97,3	92,9

In considerazione del radicale mutamento della posizione del Regno Unito rispetto agli altri contribuenti netti, e in applicazione del principio di Fontainebleau, la concessione di una correzione su base esclusiva al Regno Unito dovrebbe essere riesaminata. Il meccanismo esistente dovrebbe pertanto essere trasformato in un meccanismo di correzione generalizzata, che tenga presente i due obiettivi seguenti:

- evitare saldi di bilancio negativi eccessivi riducendo parallelamente le differenze fra contribuenti netti a livelli di prosperità comparabili;

---

<sup>4</sup> L'SPA è una valuta artificiale che riflette le differenze fra i prezzi nazionali che non sono prese in considerazione dai tassi di cambio. Tale unità consente utili raffronti di volume fra gli indicatori economici dei vari paesi.

<sup>5</sup> I saldi netti presentati in questo documento, come quelli utilizzati per la correzione britannica, sono calcolati includendo le spese amministrative. Per questa ragione il Belgio e il Lussemburgo non compaiono tra i contribuenti netti. Poiché la correzione viene versata un anno dopo, la correzione 2007 verrà versata nel 2008.

- garantire che i costi di finanziamento del meccanismo restino a un livello ragionevole.

### **3.2. Impatto del meccanismo di correzione esistente sui saldi netti degli Stati membri**

Nel quadro del meccanismo esistente il rimborso del contributo netto del Regno Unito è pari al 66%. Il meccanismo è finanziato da tutti gli Stati membri in base alla loro parte rispettiva nell'RNL, con le seguenti eccezioni:

- Il Regno Unito non partecipa al finanziamento della propria correzione
- La parte di Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia è limitata al 25% della loro parte normale.

Mentre la posizione netta del Regno Unito prima della correzione non ha subito modifiche rilevanti dalla sua introduzione (-0,48% dell'RNL nel 1985 e -0,47% nel periodo 1996 - 2002), la sua posizione netta finale ha registrato consistenti miglioramenti rispetto agli altri Stati membri a livelli di prosperità simile o addirittura inferiore, come Paesi Bassi e Germania (rispettivamente -0,47% e -0,44%).

Un fattore molto rilevante per la valutazione del meccanismo di correzione esistente è il suo impatto sull'allargamento. Con l'adesione di nuovi beneficiari netti, i saldi netti di tutti gli Stati membri sono destinati a peggiorare poiché una parte crescente delle spese verrà assegnata ai nuovi Stati membri. In conseguenza del meccanismo attuale, tuttavia, il volume della correzione aumenterà notevolmente per il Regno Unito ma aumenterà anche il costo per gli altri Stati membri, compresi i nuovi. Se restasse in vigore il meccanismo di correzione attuale, la correzione del Regno Unito dovrebbe, secondo le stime della Commissione basate sulla sua proposta per le prospettive finanziarie 2007-2013, aumentare di oltre il 50%.

### **3.3. Il meccanismo di correzione generalizzata proposto**

La Commissione propone una generalizzazione del meccanismo di correzione, come evoluzione della correzione esistente, affinché il sistema realizzi meglio l'obiettivo originale di evitare oneri di bilancio eccessivi. Introducendo una sorta di 'rete di sicurezza' per i grandi contribuenti netti il cui contributo netto supera un certo livello, esso può anche favorire un approccio più costruttivo volto a garantire che le risorse di bilancio siano adeguate alle sfide politiche dell'Unione allargata.

La futura correzione deve essere calcolata sulla base del saldo di bilancio netto di ciascuno Stato membro rispetto al bilancio dell'UE. Il meccanismo verrà attivato al di sopra di una determinata soglia, espressa in percentuale dell'RNL di ciascuno Stato membro, che riflette il livello minimo accettato di solidarietà finanziaria illimitata tra gli Stati membri. Le posizioni nette che superano tale soglia potranno beneficiare di una correzione (rimborso parziale), offrendo così una garanzia contro i contributi netti eccessivi. D'altro canto, il volume totale delle correzioni (volume di rimborso) sarà limitato a un importo massimo, mettendo così al sicuro coloro che non

beneficiano di una correzione contro i costi eccessivi del meccanismo. Se la somma di tutte le correzioni supera il totale prefissato, l'aliquota di rimborso viene ridotta di conseguenza.

Qualsiasi meccanismo di correzione rende il finanziamento del bilancio più complesso. La proposta di base dovrebbe pertanto essere relativamente semplice e sufficientemente trasparente. A questo proposito, i parametri correnti utilizzati per il calcolo della correzione Regno Unito dovrebbero essere modificati solo se necessario e semplificati ogni qualvolta possibile.

Il nuovo meccanismo proposto dalla Commissione comprende i seguenti elementi:

- fissazione di un livello soglia come percentuale dell'RNL;
- livellamento del volume totale delle correzioni;
- semplificazione del finanziamento delle correzioni basandole sulle quote dell'RNL, cosicché tutti gli Stati membri partecipino al finanziamento dell'importo globale delle correzioni proporzionalmente alla loro prosperità relativa;
- mantenimento del concetto di spese ripartite e dell'aliquota di rimborso fino al volume massimo.

Secondo questa proposta, il Regno Unito sarebbe di gran lunga il maggiore beneficiario del meccanismo di correzione generalizzata. In base alla proposta della Commissione per le prossime prospettive finanziarie e alla proposta sul meccanismo di correzione generalizzata, tale paese riceverebbe in media una compensazione netta approssimativamente doppia rispetto a quella della Germania.

Tabella 6. Saldi netti di bilancio stimati (media 2008-2013)			
	<i>in % dell'RNL</i>		
	MCG	DRP vigente	Nessuna correzione
Regno Unito	-0,51%	-0,25%	-0,62%
Paesi Bassi	-0,48%	-0,56%	-0,55%
Germania	-0,48%	-0,54%	-0,52%
Svezia	-0,45%	-0,50%	-0,47%
Austria	-0,41%	-0,38%	-0,37%
Italia	-0,35%	-0,41%	-0,29%
Francia	-0,33%	-0,37%	-0,27%
Cipro <sup>6</sup>	-0,33%	-0,37%	-0,28%
Danimarca	-0,25%	-0,31%	-0,20%
Finlandia	-0,19%	-0,25%	-0,14%
Spagna	0,26%	0,23%	0,32%
Irlanda	0,51%	0,47%	0,56%
Malta	1,10%	1,06%	1,16%
Belgio <sup>7</sup>	1,27%	1,21%	1,32%
Slovenia	1,34%	1,31%	1,40%
Portogallo	1,54%	1,50%	1,60%
Grecia	2,20%	2,16%	2,25%
Ungheria	3,09%	3,06%	3,15%
Repubblica ceca	3,21%	3,17%	3,26%
Repubblica slovacca	3,31%	3,27%	3,36%
Estonia	3,79%	3,76%	3,85%
Polonia	3,80%	3,76%	3,85%
Lituania	4,44%	4,41%	4,50%
Lettonia	4,45%	4,40%	4,51%
Lussemburgo <sup>7</sup>	5,84%	5,80%	5,89%

La tabella qui sopra illustra le stime dei saldi di bilancio netti degli Stati membri sulla scorta del meccanismo di correzione generalizzata proposto nel periodo fino al 2013 e le raffronta alla situazione che si avrebbe con la prosecuzione del meccanismo attuale o senza alcuna correzione.

Il meccanismo di correzione generalizzata comporta una diminuzione dei saldi netti negativi, riduce il divario fra contribuenti netti e, d'altro canto, alleggerisce l'onere di finanziamento per coloro che non beneficiano del meccanismo<sup>8</sup>.

La Commissione presenta separatamente una proposta specifica per la modifica dell'attuale decisione risorse proprie al fine di introdurre il meccanismo di correzione generalizzata proposto.

<sup>6</sup> Stime basate sulle aree controllate dalla Repubblica di Cipro.

<sup>7</sup> Se si escludono le spese amministrative, il Belgio e il Lussemburgo appaiono tra i contribuenti netti.

<sup>8</sup> Si veda l'allegato tecnico per ulteriori particolari.

## 4. LA STRUTTURA DELLE RISORSE PROPRIE

### 4.1. Individuare la struttura ottimale per le risorse proprie

Qui di seguito vengono discusse tre alternative di base per il finanziamento del bilancio UE. In tutti i casi si manterrebbero le risorse proprie tradizionali (RPT) in quanto la riscossione dei dazi doganali costituisce uno strumento della politica commerciale dell'Unione il cui prodotto va 'naturalmente' all'Unione.

#### (1) *Mantenimento del sistema attuale di finanziamento senza modifiche*

Il sistema corrente ha garantito un finanziamento corretto del bilancio UE. Nella sua forma attuale, tuttavia, esso, non consente un legame diretto con i cittadini. Gli adeguamenti apportati in passato per tenere conto di interessi specifici hanno contribuito all'opacità del sistema. Le conseguenze di bilancio delle politiche dell'Unione non sono quindi percepite dal grande pubblico. Con il peso preponderante acquisito dalla risorsa RNL, gli Stati membri e in particolare i contribuenti netti tendono a valutare le politiche e le iniziative UE esclusivamente da punto di vista della loro ripartizione nazionale prestando scarsa attenzione alla sostanza: si rischia così di lasciare in ombra il valore aggiunto delle politiche UE.

Di fronte alla mancanza di qualsiasi contatto con i cittadini UE, anche a livello informativo, nonché alla tendenza sempre maggiore a concentrarsi sul ristretto concetto di bilancio del 'juste retour', si avverte l'esigenza di riformare il sistema attuale.

#### (2) *Un sistema di finanziamento basato esclusivamente sull'RNL*

Se si adottasse un sistema di finanziamento basato esclusivamente sull'RNL, l'Unione europea verrebbe a dipendere interamente dai 'contributi' degli Stati membri. Tale sistema avrebbe il vantaggio di essere semplice e facile da capire. I 'contributi' corrisponderebbero infatti con precisione alla prosperità relativa degli Stati membri. Ma, se il finanziamento del bilancio da parte di contributi degli Stati membri può essere adeguato per un'organizzazione come l'ONU, non riflette lo status dell'Unione europea. Tale impostazione implicherebbe l'idea di un'Unione in cui cittadini sarebbero rappresentati solo indirettamente dagli Stati membri. Lo status dell'UE come un'Unione degli Stati membri e dei cittadini, rispecchiato attualmente dal trattato, verrebbe completamente abbandonato per quanto concerne il finanziamento del bilancio. Ciò comporterebbe la rinuncia al concetto di risorse 'proprie' che ha costituito uno degli elementi basilari delle finanze UE fin dall'adozione della prima decisione sulle risorse proprie nel 1970. La Commissione respinge tale ipotesi.

#### (3) *Un sistema di finanziamento basato su risorse proprie fiscali*

Un sistema basato in larga misura su risorse proprie a base fiscale può incrementare l'autonomia finanziaria del bilancio UE creando rapporti

finanziari più diretti fra il bilancio e i cittadini dell'Unione. Il fatto che diventino contribuenti i cittadini e gli operatori economici e che vengano ridotti i contributi degli Stati membri stimolerebbe la visibilità nei confronti dei cittadini e quindi una maggiore responsabilità politica dell'autorità di bilancio per le decisioni di spesa. Tale impostazione consentirebbe anche di non concentrare il dibattito politico sugli aspetti più limitati dei contributi nazionali per approfondire i temi relativi alla sostanza delle politiche UE e all'interesse europeo generale. Infine, una maggiore visibilità incentiverebbe la fiducia nelle finanze UE, il cui volume, pari a meno del 2,5% delle spese pubbliche totali nell'Unione, è spesso sovrastimato.

Neanche un finanziamento del bilancio UE interamente basato sulle imposte, tuttavia, appare appropriato. Poiché il principio di equilibrio previsto dall'articolo 268 del trattato non viene messo in discussione, né dovrebbe esserlo, una risorsa fiscale che riprenda il ruolo attuale dell'RNL come risorsa 'residuale' equilibratrice comporterebbe un'aliquota fiscale variabile in base ai requisiti di bilancio, oppure richiederebbe una maggiore flessibilità sul lato delle spese di quanto consenta il presente quadro delle prospettive finanziarie. Modifiche frequenti dell'aliquota fiscale, peraltro, non sarebbero nella pratica gradite ai contribuenti (incertezza giuridica, procedure tecniche ed amministrative pesanti) e potrebbero entrare in conflitto con i sistemi fiscali nazionali. Appare preferibile un approccio progressivo, che preveda il mantenimento di una risorsa RNL limitata e al tempo stesso l'aumento della quota delle risorse a base fiscale.

Una riforma della struttura delle risorse proprie dovrebbe pertanto concentrarsi sull'introduzione, neutra in termini di bilancio, di una nuova risorsa propria a base fiscale che rappresenti fino alla metà del bilancio stesso.

## **5. VERSO UN SISTEMA DI FINANZIAMENTO BASATO SUI CONTRIBUTI DEGLI STATI MEMBRI E DEI CITTADINI**

### **5.1. Aumento della parte delle risorse proprie a base fiscale**

La riforma del sistema di finanziamento dovrebbe tenere conto degli inconvenienti del sistema attuale, vale a dire la mancanza di un legame diretto con i cittadini UE, la dipendenza dai trasferimenti dai tesori nazionali e un'ingiustificata complessità, e contribuire per quanto possibile a una ripartizione efficiente delle risorse. Gli altri criteri diventano meno rilevanti per le nuove risorse, a condizione che il sistema globale ne consenta il rispetto entro limiti ragionevoli.

Per motivi di equità fra i cittadini dei vari Stati membri, prima di introdurre nuove risorse fiscali è necessaria un'armonizzazione sufficiente della base fiscale. La scelta della risorsa fiscale più appropriata dipende in misura fondamentale dall'effettivo grado di armonizzazione della base.

L'esistenza di un'arbitrarietà regionale<sup>9</sup> o la presenza di fattori esterni transfrontalieri costituiscono argomentazioni solide a favore dell'armonizzazione delle basi e delle aliquote fiscali, che potrebbero giustificare anche l'assegnazione al livello dell'UE di tutte le entrate fiscali corrispondenti o di una parte di esse. Ciò potrebbe contribuire a ridurre la ripartizione inefficiente delle risorse economiche.

Per aumentare la quota delle risorse proprie a base fiscale per il bilancio UE non è necessario imporre nuove imposte. È però necessario adottare una decisione sulla ripartizione delle entrate o delle aliquote fiscali fra il livello nazionale e quello comunitario. La parte UE potrebbe essere prelevata come quota dell'aliquota nazionale versata dai contribuenti. Il bilancio totale dell'UE, per quanto limitato dal massimale delle risorse proprie a un massimo dell'1,24% dell'RNL UE, non aumenterebbe in quanto le entrate provenienti dalla risorsa fiscale sarebbero compensate da un corrispondente calo dell'attuale risorsa basata sull'RNL.

Le sezioni che seguono illustrano le tre opzioni principali prese in considerazione per migliorare il funzionamento del sistema di finanziamento dell'UE. Tutte prevedono il mantenimento dell'attuale risorsa basata sull'RNL come risorsa equilibratrice residuale, nonché delle risorse proprie tradizionali, ma ipotizzano che il bilancio sia finanziato fino al 50% da una nuova risorsa fiscale che sostituirebbe anche l'attuale IVA statistica.

## **5.2. Opzione 1 - Un sistema delle risorse proprie dotato di risorse fiscali connesse al consumo di energia**

In base alla nuova direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici<sup>10</sup> la maggior parte di tali prodotti è soggetta a un'imposta comunitaria. Benché non sia stata adottata nell'ottica di introdurre nuove risorse proprie, la direttiva crea tuttavia le condizioni adeguate a tale fine armonizzando le basi fiscali e fissando aliquote minime.

Una risorsa fiscale sui prodotti energetici, tuttavia, non dovrebbe essere basata su tutti i prodotti coperti dalla direttiva. Un prelievo UE potrebbe limitarsi alla base fiscale connessa ai carburanti utilizzati per il trasporto su strada (benzina con piombo e senza piombo, diesel, GPL e gas naturale utilizzato per i trasporti). Ciò sarebbe relativamente semplice da un punto di vista amministrativo in quanto la base fiscale è già armonizzata a livello UE e la maggior parte delle possibilità di differenziazione fiscale consentite dalla direttiva si applicano ad altri prodotti energetici. Aliquote UE inferiori alla metà delle aliquote minime previste dalla direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici sarebbero sufficienti a finanziare metà del bilancio UE. Le decisioni principali riguarderebbero le aliquote da applicare ed eventuali variazioni in base al prodotto e all'utilizzo.

---

<sup>9</sup> Con arbitrarietà regionale si intende una situazione in cui è difficile determinare la parte esatta di una base fiscale da assegnare ai vari Stati membri o in cui esiste uno scarto elevato (potenziale) fra il paese che riscuote l'imposta e quello di residenza degli operatori economici che sostengono l'onere dell'imposta stessa.

<sup>10</sup> Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (GU L 283 del 31.10.2003).

Un prelievo UE sul carburante per aeromobili o le relative emissioni potrebbe completare efficacemente quello sul carburante per il trasporto su strada. Il sistema europeo di trasporto aereo è fortemente integrato e le emissioni degli aerei superano le frontiere nazionali. Ci sono pertanto argomenti solidi a sostegno della tassazione di tali emissioni a livello UE; in tal modo i costi socioeconomici esterni del cambiamento climatico e i costi di altri effetti ambientali provocati dall'aviazione potrebbero essere compresi nel prezzo dei biglietti aerei. Attualmente, tuttavia, il carburante per aeromobili (cherosene) è esente da imposte nel caso di voli transfrontalieri.

Da un punto di vista tecnico, l'introduzione di una risorsa fiscale basata sul carburante per il trasporto su strada sarebbe possibile in un periodo di tempo relativamente limitato (circa 3-6 anni).

### **5.3. Opzione 2 - Un sistema delle risorse proprie con una risorsa fiscale IVA**

In considerazione del suo legame diretto con il consumo quotidiano, e a differenza dell'attuale risorsa IVA 'statistica', l'applicazione di un'aliquota UE alle basi IVA nazionali creerebbe un nesso diretto esplicito fra il finanziamento del bilancio UE e i cittadini, aumentando la consapevolezza di questi ultimi quanto ai costi dell'Unione.

Una risorsa IVA puramente fiscale consisterebbe in un'aliquota UE pagata dai soggetti passivi nel quadro dell'aliquota IVA nazionale. L'aliquota verrebbe riscossa insieme a quella nazionale sulla stessa base imponibile. Ciò non comporterebbe un onere fiscale aggiuntivo per i cittadini perché l'aliquota UE sarebbe compensata da una riduzione equivalente dell'aliquota IVA nazionale. Se, ad esempio, quest'ultima aliquota fosse pari al 21% e l'aliquota UE all'1%, l'aliquota nazionale scenderebbe al 20% e l'aliquota IVA totale resterebbe al 21%.

A fini di visibilità, l'IVA UE e l'IVA nazionale dovrebbero figurare come imposte distinte sulla fattura o ricevuta che un soggetto passivo fornisce al suo cliente.

Un'aliquota UE dell'1% sarebbe sufficiente a coprire circa la metà del fabbisogno di finanziamento del bilancio UE.

Difficoltà riguardo a tale proposta potrebbero sorgere a causa dell'armonizzazione incompleta dei sistemi IVA degli Stati membri, in particolare in relazione ai beni soggetti ad aliquota zero. Un'altra difficoltà potrebbe derivare dal fatto che nei vari Stati membri le parti della base IVA nel reddito nazionale non sono uguali (il cosiddetto carattere regressivo dell'IVA) e che, di conseguenza, dal 1988 gli Stati membri tendono a ridurre la propria parte nelle risorse proprie. D'altro canto, va notato anche che, nell'ottica dei consumatori, l'aliquota UE avrebbe lo stesso impatto su consumatori raffrontabili in tutta l'Unione<sup>11</sup>.

Tecnicamente, l'introduzione di un'aliquota IVA UE sarebbe possibile in un arco di tempo relativamente breve (un massimo di 6 anni).

---

<sup>11</sup> Supponendo che sia neutralizzato l'effetto dell'aliquota zero (cfr. anche l'allegato alla presente relazione).

#### **5.4. Opzione 3 - Un sistema delle risorse proprie con una risorsa fiscale basata sul reddito delle società**

Come nel caso della due opzioni precedenti, un risorsa fiscale UE basata sul reddito delle società richiederebbe preventivamente anche la definizione di una base fiscale comune (consolidata) da applicare alle imprese. Tale armonizzazione contribuirebbe al corretto funzionamento del mercato interno e a una ripartizione più efficiente delle risorse economiche, attualmente distorta da fattori esterni transfrontalieri. A presente, l'esistenza di 25 sistemi fiscali nazionali separati e la molteplicità di leggi, convenzioni e pratiche fiscali costituisce di per sé una barriera all'attività economica transfrontaliera. Tale situazione comporta costi di adeguamento considerevoli per le imprese che operano al di là dei confini dell'UE e genera numerose falle nel sistema fiscale.

L'attuale lavoro per una riforma globale della tassazione delle imprese si concentra sul concetto di base fiscale comune (consolidata) - che si applicherà molto probabilmente a un sottogruppo di Stati membri interessati - al fine di rimuovere gli ostacoli fiscali al mercato interno. Tale lavoro non prevede alcuna iniziativa sulle aliquote fiscali, né è intesa come metodo per riscuotere entrate per il bilancio UE.

L'opzione di un'imposta sul reddito delle imprese presupporrebbe la fissazione di un'aliquota fiscale minima alla base fiscale armonizzata.

Le entrate derivanti dalle imposte sul reddito delle imprese sono consistenti e le entrate totali nell'UE rappresentano attualmente in media il 2,6% dell'RNL comunitario totale. Per le esigenze del bilancio UE, dunque, basterebbe che fosse assegnato all'UE meno di un quarto di tali entrate.

Tenuto conto della situazione attuale, tale alternativa avrebbe i tempi di attuazione più lunghi, sul piano sia politico che amministrativo.

## **6. SINTESI E CONCLUSIONI**

L'introduzione di una nuova risorsa propria a base fiscale che sostituisca l'attuale risorsa IVA statistica e finanzia una parte consistente del bilancio UE consentirebbe di superare gli inconvenienti principali del sistema attuale, vale a dire la mancanza di un legame diretto con i cittadini, l'eccessiva dipendenza dai trasferimenti dai tesori nazionali e una complessità non giustificata, e contribuirebbe inoltre a una migliore ripartizione delle risorse economiche nell'UE. Pur rappresentando una parte minore delle risorse proprie totali, la risorsa basata sull'RNL continuerebbe a rivestire un ruolo importante e garantirebbe che il sistema rispetti in misura ragionevole tutti i criteri pertinenti.

La Commissione propone tre alternative principali per le risorse proprie fiscali in futuro: 1. una risorsa basata sul consumo di energia; 2. una risorsa basata sulle basi IVA nazionali; 3. una risorsa basata sul reddito delle imprese.

Una risorsa basata sul consumo di energia e concepita come un prelievo comunitario sul carburante per il trasporto su strada sarebbe una fonte di finanziamento sufficiente e stabile per il bilancio UE e creerebbe un legame diretto con i cittadini.

La base fiscale è già armonizzata a livello UE. Potrebbe essere completata da un prelievo comunitario sul carburante per aeromobili o le relative emissioni, ponendo così fine all'attuale esenzione fiscale per il carburante degli aerei e fissando un prezzo per i costi ambientali dell'aviazione.

L'armonizzazione della base fiscale nel campo dell'IVA è in fase piuttosto avanzata e costituisce una fonte di entrate sufficiente e stabile. L'introduzione di una risorsa IVA a base fiscale aumenterebbe fortemente la visibilità del finanziamento UE per i cittadini e avrebbe carattere evolutivo poiché comporterebbe la riforma delle norme vigenti piuttosto che l'introduzione di una risorsa completamente nuova. Da un punto di vista amministrativo, la sua introduzione non presenterebbe alcuna difficoltà insormontabile.

In considerazione del nesso con una politica UE comune e la presenza di fattori esterni transfrontalieri, le entrate derivanti da una base armonizzata delle imposte sulle imprese costituirebbero una fonte di finanziamento adeguata per il bilancio UE:

L'Unione europea è un'Unione di Stati membri e di cittadini. Tutte le tre ipotesi di risorse proprie a base fiscale precedentemente esaminate trasporrebbero tale concetto nell'ambito del finanziamento del bilancio UE. Rafforzare il legame diretto fra i cittadini e il bilancio contribuirebbe anche a focalizzare i dibattiti in materia di spese sulla sostanza anziché su "posizioni nette" di bilancio puramente "nazionali".

Ovviamente, ogni nuova assegnazione di risorse al bilancio UE, oltre ad essere decisa all'unanimità dal Consiglio, deve anche essere ratificata dai parlamenti di tutti gli Stati membri.

L'introduzione di una risorsa basata sull'energia o sull'IVA sarebbe fattibile a medio termine, mentre l'applicazione di una risorsa fiscale basata sul reddito delle imprese deve essere vista come un'opzione più a lungo termine. Al momento è necessario un orientamento politico atto a preparare la riforma della struttura delle risorse proprie esistenti. A questo proposito la Commissione invita il Consiglio:

- a discutere le opzioni proposte nella presente relazione;
- a prendere atto dell'intenzione della Commissione di preparare un calendario per sostituire, sulla base di una proposta della Commissione, la risorsa IVA attuale con una risorsa propria a base realmente fiscale entro il 2014.

Al fine di fornire una soluzione a breve termine al problema degli squilibri di bilancio eccessivi che possa essere operativa all'inizio delle prossime prospettive finanziarie, la Commissione propone

- di introdurre un meccanismo di correzione generalizzata per correggere gli squilibri di bilancio eccessivi conformemente alla proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie, nonché alle relative misure di esecuzione proposte.